

Inversión Directa Extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española

Iliana Olivié, Aitor Pérez, Carlos M. Macías

Área: Cooperación Internacional y Desarrollo
Documento de Trabajo 7/2011
03/03/2011

Inversión Directa Extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española

*Iliana Olivie, Aitor Pérez, Carlos M. Macías **

Índice

INTRODUCCIÓN

- (1) Objetivo y alcance del documento
- (2) El desarrollo
- (3) Factores, mecanismos y procesos pro desarrollo

PRIMERA PARTE

- (1) Cómo valorar proyectos de inversión extranjera en términos de su impacto en el desarrollo
 - (a) Inversiones que promueven un proceso de cambio estructural
 - (b) Inversiones que mejoran el equilibrio en la balanza de pagos
 - (c) Inversiones que mejoran la oferta de bienes públicos
 - (d) Inversiones que mejoran la provisión de bienes privados
 - (e) Inversiones que mejoran la estructura laboral
- (2) Cómo favorecer la inversión pro desarrollo desde la cooperación española (CE)
 - (a) Factores y políticas pro desarrollo

SEGUNDA PARTE

- (1) Concertación de estrategias de cooperación e IDE
 - (a) Recomendaciones 1 a 3
- (2) Acciones de fomento de la IDE pro desarrollo
 - (a) Recomendaciones 4 a 6

CONCLUSIONES

ANEXOS

** Iliana Olivie, Investigadora principal de Cooperación y Desarrollo, Real Instituto Elcano; Aitor Pérez, consultor de cooperación al desarrollo, Asociación Trípode Proyectos; Carlos M. Macías, investigador asociado al proyecto de inversión directa extranjera y desarrollo, Real Instituto Elcano*

INTRODUCCIÓN

(1) Objetivo y alcance del documento

El presente documento es el resultado de un proyecto de investigación conjunto de FRIDE y el Real Instituto Elcano sobre la Inversión Extranjera Directa (IDE) y su impacto en el desarrollo. El objetivo de dicha investigación es alcanzar una mejor comprensión de las distintas cadenas causales que unen la inversión extranjera y el desarrollo de un país y, a partir de ahí, ofrecer recomendaciones a los actores para fomentar una inversión responsable y un crecimiento económico favorable a la reducción de la pobreza.¹

Con este objetivo, el proyecto se inició con la elaboración de un documento teórico titulado “La caja negra del impacto de la inversión directa en el desarrollo”, el cual hace una propuesta inicial de categorías de elementos que permiten ordenar el análisis del impacto de la IDE en el desarrollo: factores, mecanismos y procesos.² El documento ofrece, además, una lista no cerrada de elementos en cada categoría, elaborada a partir de un trabajo del Real Instituto Elcano sobre coherencia de políticas económicas para el desarrollo.³ Este marco de análisis ha sido enriquecido con un primer estudio de casos en República Dominicana y, si bien seguirá enriqueciéndose con estudios en Bolivia y Brasil, puede ofrecer un primer bloque de orientaciones a la cooperación española para analizar el impacto en el desarrollo de una propuesta de inversión extranjera directa y para favorecer con medidas concretas una inversión pro desarrollo alineada con las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

A continuación se explican algunos conceptos básicos del modelo IDE y desarrollo en línea con lo expuesto en el mencionado documento de trabajo. Sobre la base de estos conceptos, en la primera parte del documento se propone a la cooperación un modelo de análisis de inversiones en términos de su impacto en el desarrollo y, en la segunda, se ofrecen seis recomendaciones para la concertación estratégica con la IDE y para la puesta en marcha de acciones de fomento de la IDE pro desarrollo.

(2) El desarrollo

Podría decirse que, en último término, la variable dependiente de este estudio es el desarrollo. Como es bien sabido, este término puede aceptar muy diversas facetas de la evolución de una sociedad (económica, social, política, medioambiental, cultural...) al

¹ Este proyecto se inserta en una línea de investigación más amplia que el Real Instituto Elcano viene desarrollando desde 2009. Han participado en esta línea de investigación, además del propio instituto, la AECID, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Fundación Carolina y FRIDE.

² Iliana Olivé, Aitor Pérez y Carlos Macías (2010), “La ‘caja negra’ del impacto de la inversión directa en el desarrollo: propuesta de un marco teórico”, *Documento de trabajo*, nº 24/2010, Real Instituto Elcano.

³ García, Clara (2006), “Cómo hacer para que la inversión directa contribuya a los Objetivos del Milenio”, en Iliana Olivé y Alicia Sorroza, *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio.

igual que su comprensión desde muy diversos enfoques –léase, por ejemplo, el histórico debate entre el desarrollo económico entendido como cambio estructural o como mero crecimiento económico–.

Para este trabajo, el concepto viene fuertemente marcado por la definición de desarrollo consensuada en la agenda internacional, y a la que también se suscribe la cooperación oficial al desarrollo española.⁴ Así, en dicha agenda, que podría resumirse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo se entiende fundamentalmente en su vertiente social y, más concretamente, puede entenderse como el desarrollo humano definido por Sen y por el enfoque de las necesidades sociales básicas. Esto es, según la agenda de los ODM, es desarrollo aquel proceso que deriva en la reducción de la pobreza, la mejora de las condiciones educativas y sanitarias, una mayor equidad de género y/o unas mejores condiciones medioambientales.

El objetivo de este trabajo es el de analizar las dinámicas de desarrollo de carácter fundamentalmente económico, y no tanto de tipo social. No obstante, al tratarse de dos esferas tan estrechamente ligadas, es obvio que determinados procesos económicos tendrán mayores efectos en la consecución del desarrollo humano que otros. Por ejemplo, en términos generales podría decirse que las inversiones directas en industrias intensivas en mano de obra tienen, por su capacidad de generación de empleo, un potencial mayor para apoyar la reducción de la pobreza que las intensivas en capital.

De este modo, en el momento de acotar el desarrollo económico a los procesos identificados en el marco teórico, se está teniendo en consideración la vertiente social de estos procesos, que ha de incluir el logro hacia uno o varios de los objetivos identificados por la agenda internacional (tomados éstos en sentido amplio).

(3) Factores, mecanismos y procesos pro desarrollo

Los acontecimientos complejos que relacionan a la IDE con el desarrollo son clarificados por el modelo Inversión Directa Extranjera y Desarrollo (IDE y D) con las tres categorías de elementos que se definen a continuación:

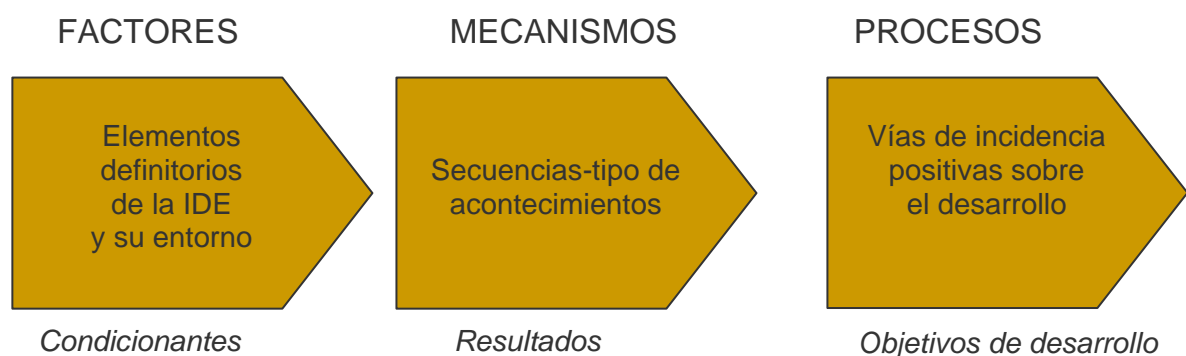
- (1) Factores: se denominarán factores aquellos elementos definitorios de una inversión determinada. Los factores son, de esta manera, los rasgos o características de una inversión en su conjunto, incluyendo tanto a la empresa transnacional (ETN) como a la estructura socio-económica en la que se inserta. Así, por ejemplo, son factores la intensidad de mano de obra que el tipo de producción requerirá o la disponibilidad en la economía receptora de capital humano suficientemente formado.
- (2) Mecanismos: secuencias-tipo de acontecimientos presentes en muy diversos casos. Se desencadenan como consecuencia de la conjunción de determinados factores. Un

⁴ Además, claro está, del enfoque desde el que se construye el marco teórico para el análisis de la IDE en el desarrollo.

mecanismo sería, por ejemplo, un aumento de los salarios relativos, que podría explicarse por la conjunción de factores como los del ejemplo anterior y otros como una política salarial incentivadora.

- (3) Procesos: son las vías por las que la IDE incide positivamente en el desarrollo general del país receptor. Podemos explicarlas como resultado de un funcionamiento favorable de mecanismos o conjuntos de mecanismos. Consideraríamos, por ejemplo, que mayores salarios relativos implican una mejora en la estructura laboral del país y, por lo tanto, un avance hacia el desarrollo.

Gráfico 1. Factores, mecanismos y procesos pro desarrollo



PRIMERA PARTE

(1) Cómo valorar proyectos de inversión extranjera en términos de su impacto en el desarrollo

Las principales vías de incidencia de la IDE en el desarrollo del país receptor, o procesos pro desarrollo, son las siguientes:

- (1) Cambio estructural y aumento de la productividad total de los factores: aquellos mecanismos que modifican el patrón productivo de la economía receptora, difunden nueva tecnología o favorecen mejores asignaciones de recursos pueden tener como resultado un aumento de la Productividad Total de los Factores (PTF).
- (2) Equilibrio de la balanza de pagos: derivado de la actividad de la ETN se puede mejorar el saldo de la balanza por cuenta corriente de la economía receptora –a través de, por ejemplo, un aumento de las exportaciones–, lo que permite estabilizar la balanza de pagos, dotando de mayor estabilidad macroeconómica al país y reduciendo su vulnerabilidad externa.
- (3) Provisión de bienes públicos: un mayor y mejor aprovisionamiento de bienes públicos es el resultado de un refuerzo de las capacidades de la administración pública en su papel de suministrador de servicios y prestaciones sociales. Se considerará también una mejora de la provisión de bienes públicos la conservación del patrimonio cultural y medioambiental, así como la oferta con carácter universal de bienes y servicios

- básicos, independientemente de que sean provistos por actores públicos y privados.
- (4) Provisión de bienes privados: una mejora general de los bienes privados como consecuencia del refuerzo del mercado y del sector privado.
 - (5) Mejora de la estructura laboral: tras la llegada de una ETN, la economía nacional puede beneficiarse de un aumento del empleo, unas condiciones laborales más favorables y ventajosas para sus trabajadores, y un acceso al empleo más equitativo.

A continuación se explican cuales son los mecanismos con los que la inversión extranjera contribuye a cada uno de los cinco procesos y cuáles son los factores que se deben dar para que esos mecanismos puedan desencadenarse.

(a) Inversiones que promueven un proceso de cambio estructural

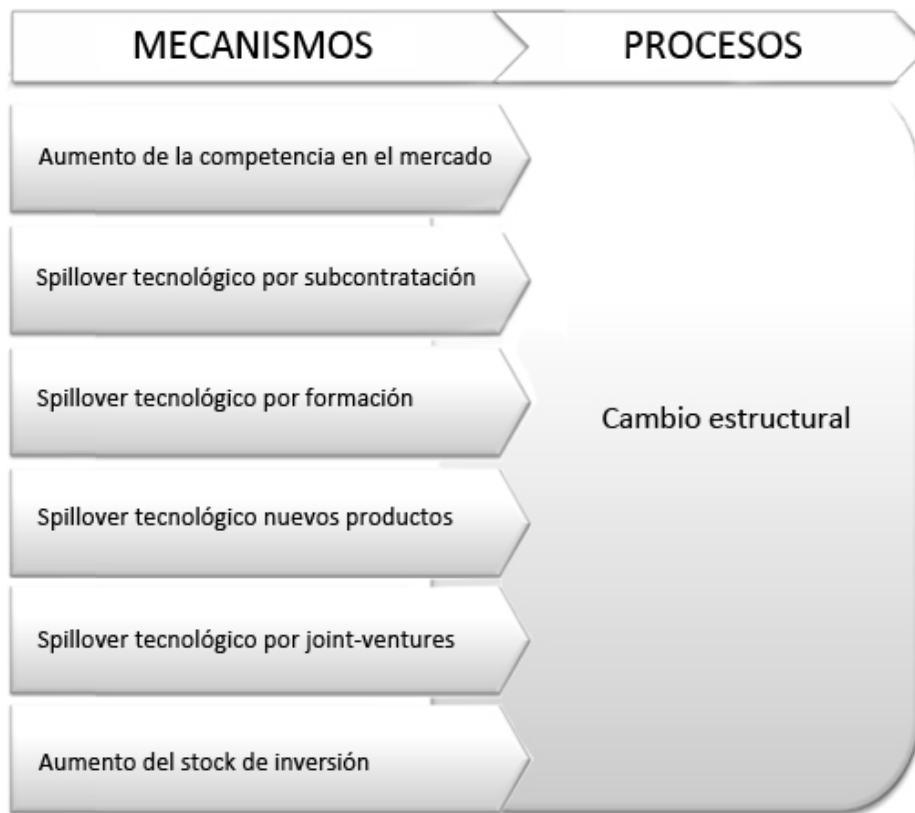
Definición de cambio estructural: el cambio estructural es quizá el rasgo más notable de todo proceso de desarrollo. No obstante, su definición puede ser demasiado amplia y demasiado restrictiva al mismo tiempo. El cambio estructural se ha asimilado históricamente con la industrialización en las sociedades periféricas y la terciarización en Occidente. De esta manera, representaba la expresión económica para nombrar de manera más o menos implícita al amplio y difuso concepto de “modernización”, tal como fue concebido desde la segunda mitad del siglo XX, a la par que se limitaba a constatar el peso relativo de uno de los tres sectores sobre el total de la producción de valor para medir ese avance.

Consideraremos que el cambio estructural es aquella transformación económica que, apoyándose en un aumento de la PTF, da como resultado una situación en la que la capacidad de crear riqueza ha sido cualitativamente mejorada y en el que la competitividad del país en su conjunto se ha reforzado.

Modernización, pero no como la conceptualización de un recorrido histórico de naturaleza teleológica, sino como aquella transformación que facilita un replanteamiento cualitativamente superior de las oportunidades socio-económicas de los actores por medio de una mayor capacidad de producción de riqueza. En otras palabras, si el cambio estructural debe seguir siendo la expresión económica de algún concepto, éste debe ser el de desarrollo humano como aumento de las capacidades de los individuos.

El cambio estructural no puede ser, por tanto, una forma de nombrar una supuesta modernización si en realidad no es más que el reflejo estadístico agregado de un sector aislado de las capacidades productivas del país. Se despeja así la posibilidad de considerar como cambio estructural la dualidad de un pequeño número de empresas de alta productividad, conviviendo con un tejido nacional muy poco competitivo. El cambio estructural se define así como el crecimiento de las capacidades económicas en un proceso de superación de las estructuras duales que han caracterizado a la periferia del sistema y, concretamente, a los países latinoamericanos.

Gráfico 2. Cambio estructural, mecanismos pro desarrollo



Mecanismos por los que la IDE contribuye al cambio estructural: para acotar el análisis empírico de las inversiones, podemos subrayar la importancia de algunos mecanismos que, al ser la consecuencia directa de la IDE, estarían promoviendo un cambio estructural. Estos mecanismos están definidos, por lo general, de manera positiva, pero pueden contener un reverso, una suerte de mecanismo negativo, si las condiciones son las opuestas:

- Aumento de la competencia en el mercado: con la llegada de una ETN que enfoque su producción o una parte de la misma hacia la demanda interna, el aumento de la competencia puede tener los efectos positivos de mejorar la eficiencia con la que los recursos son utilizados en la economía. Podrán existir unos costes de ajuste que no podemos ignorar, pero la clave es evaluar si el aumento en la competencia que ha desencadenado la llegada de la ETN supone un mejor aprovechamiento de los recursos.
- Si la competencia se reduce hasta el punto que la ETN monopoliza el mercado, los efectos de la IDE pueden ser negativos.
- *Spillover* tecnológico por subcontratación: la ETN que llega a un país puede estimular la absorción de nuevas tecnologías o innovaciones en la producción y la gestión empresarial mediante diversas formas de *spillovers* tecnológicos.⁵ Una vía es la

⁵ *Spillover* o externalidad se define como un efecto de un actividad económica en beneficios ó pérdidas para

subcontratación por parte de la ETN. Las empresas subcontratadas pueden llegar a asimilar, gracias a sus estrechas relaciones con la ETN, tecnologías o innovaciones anteriormente fuera de su alcance.

- *Spillover* tecnológico por formación: socialmente, la tecnología puede difundirse también mediante la mano de obra que la ETN ha cualificado y que pasa a aumentar la calidad del capital humano del país. Estos trabajadores podrán, en otro momento, trabajar para otras empresas, extranjeras o nacionales, ayudando a elevar la productividad del trabajo.
- *Spillover* tecnológico por nuevos productos: la ETN puede llevar asociada una producción relativamente nueva para el país receptor. Si la comercialización resulta la incorporación a patrones de consumo que puedan ayudar a una mejor absorción tecnológica, tendremos un *spillover* de manera indirecta.
- *Spillover* tecnológico por *joint-ventures*: la ETN puede tener interés de asociarse con una empresa nacional. En este caso, y de manera similar a la subcontratación, la estrecha relación de cooperación puede desembocar en una absorción de tecnología.
- Aumento del *stock* de inversión: la llegada de inversión extranjera representará a menudo el aumento de la dotación de capital instalado en el país, lo que es un paso elemental para garantizar la mayor capacidad productiva de la economía receptora.

Factores que condicionan el impacto de la inversión en el cambio estructural: en este sentido, las inversiones en el sector agrícola pueden ser tan positivas para el cambio estructural de la economía receptora como las inversiones en las más modernas funciones de servicios financieros. Se verá que esto se explica por el hecho de que el aumento de la PTF no se limita al avance en un solo sector sino que, a menudo, los cambios pueden afectar a cualquiera de ellos, como los avances en la cualificación general del capital humano del país:

- Nivel de competencia en el mercado: el nivel de competencia existente en el país receptor previamente a la llegada de la IDE ayuda a explicar si la ETN provocará o no un aumento en la competencia. En caso de que exista un mercado monopolístico, el resultado de la llegada de la IDE podría ser simplemente el desplazamiento de la empresa monopolística, sin que por esta vía se pueda conseguir un crecimiento de la productividad.
- Competitividad local: además de un mayor o menor grado de competencia, se puede examinar si las empresas que operan en el mercado al que llega la ETN son competitivas comparadas con ésta. Si existe competencia en el mercado, pero éstas no son competitivas, las empresas nacionales podrán ser igualmente desplazadas por la ETN.
- Capacidad de aprovisionamiento local: la economía receptora tiene una cierta capacidad de suministrar lo que la producción de la ETN necesita. Si se conjugan la capacidad nacional con la necesidad de la ETN, se puede esperar un mayor grado de relación de la tecnología extranjera con el tejido nacional del que se habría esperado

otras actividades o agentes económicos.

en el caso contrario. Unas fuertes relaciones de aprovisionamiento pueden llevar a un *spillover* tecnológico por subcontratación.

- Concurrencia de demandantes de empleo: si existen empresas con una demanda de mano de obra de similares características a la de la ETN –sin importar que la actividad económica coincida–, esto no sólo determina la oferta de mano de obra disponible para la ETN sino la ulterior capacidad de la mano de obra cualificada por la ETN de ayudar a producir un *spillover* tecnológico por formación.
- Requisitos de nacionalidad: la legislación nacional respecto a los requisitos puede explicar los *spillover*, ya sea por formación, subcontratación o *joint-ventures*.
- Política de formación: la propia predisposición de la ETN para cualificar a sus empleados es clave para conseguir un *spillover* por formación.
- Novedad de la inversión: las inversiones podrán ser fusiones y adquisiciones (F&A) cuando se limiten a un traspaso o modificación de algún tipo en la propiedad jurídica. No obstante, a menudo incluso las F&A implican cierto grado de nueva inversión, aunque sea sólo para asegurar cambios técnicos en la producción. En los casos en que la inversión sea efectivamente inversión de nueva planta será más claro aún el papel de la IDE en el aumento del *stock* de inversión.
- Mercados objetivo: la incidencia de la ETN será aún mayor si está enfocada hacia el mercado interno, ya que contará con todos los efectos que tienen las ETN de vocación exportadora, más otros, como el *spillover* por nuevos productos.
- Producción básica/estratégica: la producción de la ETN cobra una importancia especial cuando se trata de un bien básico como, por ejemplo, uno que garantice la seguridad alimentaria, porque afecta a aspectos esenciales del desarrollo o cuando es un *input* estratégico para otros sectores de producción, por ejemplo, las telecomunicaciones.
- Dependencia de activos locales: cuanto más necesite la ETN el acceso a los activos locales, más fácil será que contraiga relaciones de diferentes tipos con los agentes ya presentes en el mercado, lo que fomenta los *spillovers*.
- Intensidad en bienes intermedios: de manera similar a la dependencia de los activos locales, una mayor necesidad de bienes intermedios aumenta las posibilidades de que la ETN se relacione con los agentes ya presentes en el mercado, produciendo *spillovers*.
- Intensidad en mano de obra: las inversiones que acudan a un país determinado específicamente interesadas por el bajo coste de la mano de obra buscan procesos intensivos en trabajo o, lo que es lo mismo, poco intensivos en capital. Aunque una inversión intensiva en capital no es sinónimo de alto nivel tecnológico, si la actividad se basa en el uso intensivo de mano de obra a bajo precio tendrá pocos efectos transformadores indirectos en el tejido nacional, siendo más difícil que se produzcan *spillovers*.
- Superioridad tecnológica: una condición básica para que los *spillovers* se produzcan es que exista un diferencial entre el nivel tecnológico que la ETN aporta y el ya presente en la economía receptora. Si no existiera diferencia, no habría absorción tecnológica posible. De igual modo, si el diferencial es excesivamente grande, podría perjudicar la puesta en marcha de estos mecanismos.

El papel que ha jugado la IDE en esta estabilización de la balanza de pagos ha sido de vital importancia para América Latina. A pesar de haber sufrido una fuerte reducción en la entrada de inversión extranjera como consecuencia de la crisis financiera internacional, a América Latina le llegó el turno un año después que a las economías de la OCDE, y se espera que para 2010 la tendencia haya vuelto a recuperarse. El consiguiente equilibrio de la balanza de pagos reduce la vulnerabilidad macroeconómica de la región, permitiendo al país en cuestión una mayor autonomía respecto al endeudamiento internacional y contar así con un clima de confianza suficiente como para desarrollar estrategias de desarrollo a medio y plazo que den coherencia a las políticas públicas y a la acción de los agentes privados, promoviendo la concertación en los objetivos más allá de la búsqueda de los intereses desglosados de cada uno.

Mecanismos por los que la IDE contribuye al equilibrio de la balanza de pagos:

- Aumento neto de la entrada de capitales: la propia inversión más el flujo de capitales que le sigue –reinversión, desinversión, repatriación de dividendos, operaciones de deuda, etc.– tiene un impacto neto en la cuenta de capital de la balanza de pagos y, por consiguiente, en el equilibrio exterior de la economía.
- Aumento de las exportaciones netas: una vez realizada la inversión, y al margen de los movimientos de capitales, la actividad de la ETN repercute en la balanza por cuenta corriente por medio de las exportaciones. Una actividad exportadora fuerte permite un balance positivo y la entrada de divisas al país.

Dicho esto, si los *inputs* de la empresa son importados, el impacto neto en la cuenta corriente de la balanza de pagos no será tan importante, por lo que el mecanismo a considerar será la mejora del saldo comercial.

Factores que condicionan el impacto de la IDE en el equilibrio de la balanza de pagos:

- Tamaño del mercado interno: La amplitud del mercado interno para el tipo de producción en cuestión influenciará de manera capital que la ETN tenga una orientación hacia el mercado interno o hacia el mercado mundial.
- Apertura comercial: el grado de apertura comercial de la economía que recibe la inversión también explicará hacia dónde la ETN orientará su producción.
- Requisitos de nacionalidad: los requisitos de nacionalidad pueden limitar la entrada o salida de capitales, lo que, al margen de su capacidad para hacer menos atractiva la inversión, puede limitar los efectos negativos de la desinversión o la repatriación de beneficios.
- Mercados objetivo: cuando el mercado objetivo sea explícitamente el mercado mundial, se puede esperar un impacto positivo al activar el mecanismo del aumento de las exportaciones netas.
- Dependencia de activos locales: cuanto más dependiente sea la ETN de los activos locales respecto a los extranjeros, menos riesgo habrá de que su aprovisionamiento

suponga una desestabilización de la balanza comercial.

- Intensidad en bienes intermedios: este factor, junto a la dependencia de activos locales, sirve para explicar el resultado neto de las exportaciones.

(c) Inversiones que mejoran la oferta de bienes públicos

Definición de oferta de bienes públicos: uno de los procesos que puede favorecer la IDE y que resulta más interesante desde el punto de vista social y medioambiental es un mayor y mejor aprovisionamiento de bienes públicos, resultado del refuerzo de las capacidades de la administración pública en su papel de suministrador de servicios y prestaciones sociales para que garantice el crecimiento con equidad.

Una mejora de la oferta de bienes públicos comprendería no solo la provisión de los bienes públicos puros como la seguridad pública y el sistema jurídico, sino también: la provisión de servicios básicos como la educación y la sanidad; la promoción de infraestructuras, como el transporte y las telecomunicaciones; la puesta en marcha de sistemas de seguridad social; y la conservación del patrimonio cultural y medioambiental. Todo ello, con independencia de que los proveedores de tales bienes tengan una naturaleza jurídica pública, privada o mixta.

Gráfico 4. Mejora en la provisión de bienes públicos, mecanismos pro desarrollo



Mecanismos por los que la IDE contribuye a la mejora de la oferta de bienes públicos:

- **Diálogo social:** la ciudadanía puede intervenir por medio de un diálogo social que negocie ya sea las condiciones de llegada de la ETN o la resolución de los potenciales conflictos que pudieran aparecer asociados a la actividad económica realizada.
- **Absorción de tecnologías limpias:** es remarcable el hecho de que un cambio tecnológico acarreado por la llegada de una ETN con superioridad tecnológica sea específicamente limpio y sostenible a la hora de considerar el desarrollo.
- **Capacidad redistributiva:** la actividad de la ETN puede ser aprovechada por las administraciones públicas nacionales para aumentar sus propios recursos vía la recaudación fiscal.
- **Mejora de la gestión de servicios públicos:** el efecto de un aumento de la recaudación fiscal puede verse acompañado y potenciado por una mejor gestión en los servicios públicos. En algunos casos esto podría implicar la privatización de actividades claramente ineficientes en manos públicas –ya sea por su complejidad o por ser de naturaleza puramente comercial– mientras que en otros casos requerirá todo lo contrario.
- **Crowding in público:** para determinados tipos de inversión extranjera, el gobierno puede invertir en infraestructuras que las posibiliten, pudiendo actuar como externalidades positivas para terceros.
- **Gestión sostenible de los recursos naturales:** la llegada de la IDE implica también riesgos en lo que a la sostenibilidad de los recursos naturales se refiere, lo cual requiere un especial cuidado en su gestión adecuada.

Factores que condicionan el impacto de la IDE en la oferta de bienes públicos:

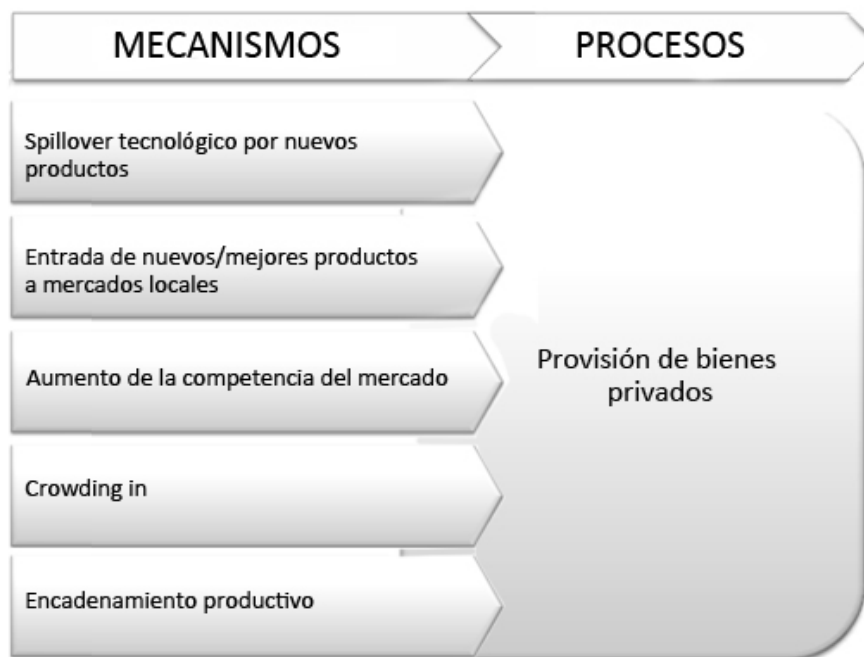
- **Legislación laboral y medioambiental:** especialmente en la defensa de los activos medioambientales con los que cuente el país receptor, será clave contar con un marco jurídico claro y eficiente que garantice la absorción de tecnologías limpias y evite un impacto medioambiental negativo de las inversiones.
- **Presión fiscal y progresividad del gasto público:** la existencia de una legislación nacional sobre impuestos, regalías, etc., exigidas a las ETN y la capacidad del Estado para gestionarla e impulsar políticas activas de reinversión.
- **Organización de la sociedad civil:** el grado de fortaleza y organización de la sociedad civil indica la capacidad de una comunidad determinada para no aceptar de forma acrítica las condiciones pactadas entre administración pública y ETN.
- **Gobernanza y transparencia:** eficiencia y transparencia general de la administración pública en sus diferentes niveles, seguridad jurídica del país y estabilidad política.
- **Producción básica/estratégica:** la producción de la ETN cobra una importancia especial cuando se trata de un bien básico como, por ejemplo, uno que garantice la seguridad alimentaria, porque afecta a aspectos esenciales del desarrollo o cuando es un *input* estratégico para otros sectores de producción, por ejemplo, las telecomunicaciones.

- Limpieza de las tecnologías: el grado de limpieza alcanzado por la tecnología utilizada.
- Cobertura universal: la actividad de la ETN puede poner en riesgo la cobertura universal.
- Control de impacto medioambiental: será necesario garantizar que la actividad no tenga un impacto medioambiental globalmente negativo.
- No competencia con poblaciones desfavorecidas por recursos: en su necesidad de acceder a recursos, la actividad de la ETN puede competir con poblaciones desfavorecidas que no tengan otro medio de supervivencia.
- Política de relaciones con la comunidad: la estrategia de la ETN se materializa también en una predisposición a mantener unas relaciones activas y respetuosas con las comunidades potencialmente afectadas por su actividad.
- Política medioambiental: la relación con el medio natural también puede depender de unos principios de actuación que se imponga la propia empresa.

la sociedad para satisfacer sus necesidades. La mejora de esta oferta vendría causada no sólo por la producción de la propia empresa sino también por su incidencia en el mercado y el sector privado en general, mediante su influencia en proveedores, competidores y clientes.

La oferta de bienes privados puede adquirir una especial importancia para el desarrollo cuando las necesidades que satisfacen son básicas, cuando su encadenamiento con otras industrias tiene una importancia estratégica o cuando la población a la que se dirige forma parte de la base de la pirámide socioeconómica de un país.

Gráfico 6. Mejora en la provisión de bienes privados, mecanismos pro desarrollo



Mecanismos por los que la IDE contribuye a la provisión de bienes privados:

- *Spillover* tecnológico por nuevos productos: la ETN puede llevar asociada una producción relativamente nueva para el país receptor. Si la comercialización resulta de la incorporación a patrones de consumo que puedan ayudar a una mejor absorción tecnológica, se tendrá un *spillover* de manera indirecta. El efecto no tiene por qué ser directo y se puede valorar como positivo el impacto que el consumo de determinados bienes –como los relacionados con la comunicación y la información– puede tener en la inclusión en el mercado o en el reforzamiento de los lazos sociales.
- Entrada de nuevos/mejores productos a mercados locales: la actividad de la IDE puede repercutir en un aumento de la calidad de los bienes privados consumidos en el país sin la necesidad de que implique un *spillover* tecnológico.
- Aumento de la competencia por la ETN del mercado: el aumento de la competencia no sólo puede repercutir en un nivel general de la productividad del país sino en una disminución de los precios reales de la producción que se dirija al mercado interno,

tanto de la ETN como de las empresas competidoras, aumentando así la capacidad de consumo de la población.

- Encadenamiento productivo: la provisión de bienes privados puede mejorar con la producción de la ETN dirigida al mercado interior, la de sus competidores y también la de las empresas con vínculos de proveedor-cliente con la ETN.
- *Crowding in*: si derivado de la llegada de la inversión extranjera hay un estímulo económico en el país receptor, pueden aparecer nuevas oportunidades en otros sectores no necesariamente ligados directamente con el de la ETN que motiven un aumento de inversiones, con el consiguiente aumento en la provisión de bienes privados.

Factores que condicionan el impacto de la IDE en la provisión de bienes privados:

- Nivel de competencia en el mercado: la competencia aumentará con la llegada de un competidor extranjero siempre y cuando exista un mínimo nivel de competencia en el mercado a escala local.
- Competitividad local: estos dos factores explicarán fundamentalmente si la llegada de la ETN se ha traducido en un aumento de la competencia o en una expulsión de los competidores nacionales.
- Tamaño del mercado interno: un mercado interno amplio favorece no sólo la atracción de la inversión sino un volumen suficiente como para realizar una contribución significativa a este proceso.
- Apertura comercial: la apertura comercial condiciona la opción por el mercado interno o exterior, tanto en la orientación del producto como en la selección de factores productivos.
- Mercados objetivo: este otro grupo de tres factores explicarán si la oferta de la ETN se dirige hacia el mercado interno o hacia la exportación. Para que la ETN tenga efectos mediante su producción comercializada, ésta debe ser comercializada en el país.
- Producción básica/estratégica: cuando la industria objeto de la inversión tenga un carácter estratégico o su producto satisfaga necesidades básicas, la posible incidencia de la IDE en este proceso tendrá una importancia mayor.
- Superioridad tecnológica: estos factores dan cuenta de la naturaleza de los bienes privados en cuestión. Un bien privado puede ser estratégico y no haberse comercializado antes, como las tecnologías de la información que se citaban como ejemplo. La superioridad tecnológica también afecta a la posibilidad del *spillover* por nuevos productos.
- Infraestructuras básicas: la existencia y nivel de unas infraestructuras básicas fundamentalmente en electricidad, comunicaciones y transportes será un factor determinante para que la inversión extranjera dirija su producción a mercados interiores y tenga un mayor arrastre en otros sectores de la economía nacional o ulteriores inversiones de la propia ETN, favoreciendo el aumento de la actividad económica y la provisión de bienes privados.

Gráfico 7. Matriz de la mejora en la provisión de bienes privados

PROCESO		MECANISMO																							
Provisión de bienes privados		Absorción de tecnologías limpias	Acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos	Aumento de la capacidad redistributiva	Aumento de la competencia en el mercado	Aumento de la competencia por la ETN del mercado	Aumento del stock de inversión	Aumento de las exportaciones netas	Aumento de los salarios reales	Cobertura de empleos cualificados con personal local	Creación de empleo directo	Creación de empleo indirecto	Crowding in	Crowding in público	Diálogo social	Encadenamiento productivo	Entrada de nuevos/mejores productos a mercados locales	Gestión sostenible de los recursos naturales	Mejora de la gestión de servicios públicos	Rotación de personal cualificado	Spillover tecnológico por joint-ventures	Spillover tecnológico por formación	Spillover tecnológico por nuevos productos	Spillover tecnológico por subcontratación	
EMPRESA	Política de Formación																								
	Política salarial																								
	Política comunitaria																								
	Política medioambiental																								
	Novedad de la inversión												X												
	Mercados objetivo																X						X		
	Producción básica/estratégica																X					X			
	Dependencia de activos locales												X			X							X		
	Intensidad en mano de obra																								
	Intensidad en bienes intermedios												X			X									
ENTORNO	Superioridad tecnológica																X						X		
	Limpieza de las tecnologías																								
	Competencia del mercado				X								X												
	Competitividad local				X																				
	Aprovisionamiento local												X			X									
	Tamaño del mercado interno																X								
	Apertura comercial																X								
	Capital humano												X												
	Demanda laboral																								
	Requisitos de nacionalidad																X								
	Legislación laboral y medioambiental																								
	Presión fiscal y progresividad del gasto público																								
	Organización de la sociedad civil																								
	Gobernanza y transparencia																								
	Cobertura universal																	X							
	No competencia por recursos																								
	Infraestructuras de transporte																X								

(e) *Inversiones que mejoran la estructura laboral*

Definición de mejora de la estructura laboral: tras la llegada de una ETN, la economía nacional puede beneficiarse de un aumento del empleo, unas condiciones laborales más favorables y ventajosas para sus trabajadores, y un acceso al empleo más equitativo.

Gráfico 8. Mejora de la estructura del empleo, mecanismos pro desarrollo



Mecanismos por los que la IDE contribuye a la mejora de la estructura de empleo:

- Cobertura de empleos cualificados con personal local: las ETN pueden recurrir a mano de obra nacional o expatriada/importada para ocupar los puestos laborales de mayor calidad. El acceso de nacionales a los puestos directivos y técnicos de mayor calidad es un mecanismo favorecido por la IDE y favorable a la mejora de la estructura de empleo.
- Creación de empleo directo: la mera creación de puestos de trabajo en la propia ETN es ya un mecanismo por desarrollo. Cuanto más intensivo en trabajo sea la producción y mejor capacitada esté la economía receptora para aportar trabajadores aptos, más creación de empleo.
- Creación de empleo indirecto: también las inversiones poco intensivas en mano de obra pueden crear empleo indirectamente si la actividad es demandante o complementaria de otras actividades económicas asociadas, como, por ejemplo, el mantenimiento de equipos e instalaciones, los servicios asociados de transporte,

manutención o cualquier otro aspecto logístico.

- Acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos: la IDE puede incidir en la mejora del empleo no sólo cuantitativamente, creando puestos de trabajo, sino también cualitativamente, por ejemplo favoreciendo una distribución más justa del empleo y la renta mediante el acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos.
- Aumento de los salarios reales: como resultado de la llegada de la ETN los salarios reales pueden crecer o descender. Un ascenso se consideraría una mejora de la estructura laboral.
- Rotación de personal cualificado: si la ETN eleva la formación de la mano de obra, ésta puede repercutir en otros sectores de la economía mediante su rotación.
- *Spillover* tecnológico por formación: como se vio anteriormente, este *spillover* se consigue por el aumento de la calidad del capital humano disponible. Es complementario de la rotación.
- Diálogo social: el diálogo social entre la ETN y la mano de obra es un mecanismo que se desencadena con la llegada de la IDE siempre que exista una determinada legislación laboral y una sociedad civil organizada (sindicatos) y favorece la mejora de la estructura laboral reforzando mecanismos como los *spillovers* por formación o el aumento de salarios reales.

Factores que condicionan el impacto de la IDE en la mejora de la estructura laboral:

- Capital humano: la calidad del capital humano presente en la economía receptora será un factor clave para explicar las repercusiones de la inversión extranjera en la estructura laboral del país. Cuanto mayor sea, más fácilmente la ETN podrá cubrir puestos de responsabilidad con personal local, lo que repercutirá a su vez en mejores salarios y mayor calificación ulterior del capital humano nacional.
- Aprovisionamiento local: se ha visto que una mayor capacidad de aprovisionamiento local aumenta las posibilidades de interacción de la ETN con el tejido nacional, acrecentando así la posibilidad de *spillovers* que repercutan en el capital humano.
- Demanda laboral: si existen otras empresas demandantes del mismo tipo de mano obra necesitada por la ETN, más posible será la rotación de mano de obra y los *spillovers* por formación.
- Requisitos de nacionalidad: la legislación nacional puede cuidarse de establecer los mínimos que la ETN debe cumplir en cuanto a la contratación de personal nacional.
- Legislación laboral y medioambiental: la calidad del empleo creado y su repercusión en el mejoramiento de la estructura laboral depende también del marco legal que rodea a la empresa y, particularmente, de sus disposiciones relativas a las condiciones laborales, la salud en el trabajo, los riesgos laborales y el medio ambiente.
- Organización de la sociedad civil: la organización de la sociedad civil, particularmente los sindicatos, favorecerá el diálogo social, el aumento de los salarios relativos, los *spillovers* por formación, etc.
- Gobernanza y transparencia: los sindicatos, las asociaciones de empresarios locales o las cámaras de comercio son instituciones que pueden velar por el cumplimiento de la

normativa o el mantenimiento de los acuerdos. De la misma manera, la protección laboral que ejerza la ley carecerá de fuerza si esta no se acata.

- Política de formación: todos los mecanismos relacionados con la formación, evidentemente se verán favorecidos por la propia opción de la compañía.
- Política salarial: la propia iniciativa de la ETN en materia de salarios condicionará también la mejora de los salarios relativos.
- Novedad de la inversión: los efectos en creación de empleo de una inversión son mucho mayores cuando la inversión es de nueva planta que cuando se trata de una adquisición.
- Intensidad en mano de obra: para un aumento cuantitativo de la mano de obra directa, será beneficioso contar con inversiones intensivas en la mano de obra y que sean de nueva planta.
- Superioridad tecnológica: que exista un cierto grado de superioridad tecnológica es requisito para los mecanismos de *spillover*.

Gráfico 9. Matriz de la mejora en la estructura del empleo

		MECANISMO																
		Mejora de la estructura del empleo																
FACTOR																		
ENTORNO	EMPRESA																	
		Política de Formación		X													Absorción de tecnologías limpias	
		Política salarial															X	Acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos
		Política comunitaria																Aumento de la capacidad redistributiva
		Política medioambiental																Aumento de la competencia en el mercado
		Novedad de la inversión																Aumento de la competencia por la ETN del mercado
		Mercados objetivo																Aumento del stock de inversión
		Producción básica/estratégica																Aumento de las exportaciones netas
		Dependencia de activos locales																Aumento de los salarios reales
		Intensidad en mano de obra																Cobertura de empleos cualificados con personal local
		Intensidad en bienes intermedios																Creación de empleo directo
		Superioridad tecnológica																Creación de empleo indirecto
		Limpieza de las tecnologías																Crowding in
		Competencia del mercado																Crowding in público
		Competitividad local																Diálogo social
		Aprovisionamiento local																Encadenamiento productivo
		Tamaño del mercado interno																Entrada de nuevos/mejores productos a mercados locales
		Apertura comercial																Gestión sostenible de los recursos naturales
		Capital humano																Mejora de la gestión de servicios públicos
		Demanda laboral																Rotación de personal cualificado
		Requisitos de nacionalidad																Spillover tecnológico por joint-ventures
		Legislación laboral y medioambiental																Spillover tecnológico por formación
		Presión fiscal y progresividad del gasto público																Spillover tecnológico por nuevos productos
		Organización de la sociedad civil																Spillover tecnológico por subcontratación
		Gobernanza y transparencia																
		Cobertura universal																
		No competencia por recursos																
		Infraestructuras de transporte																

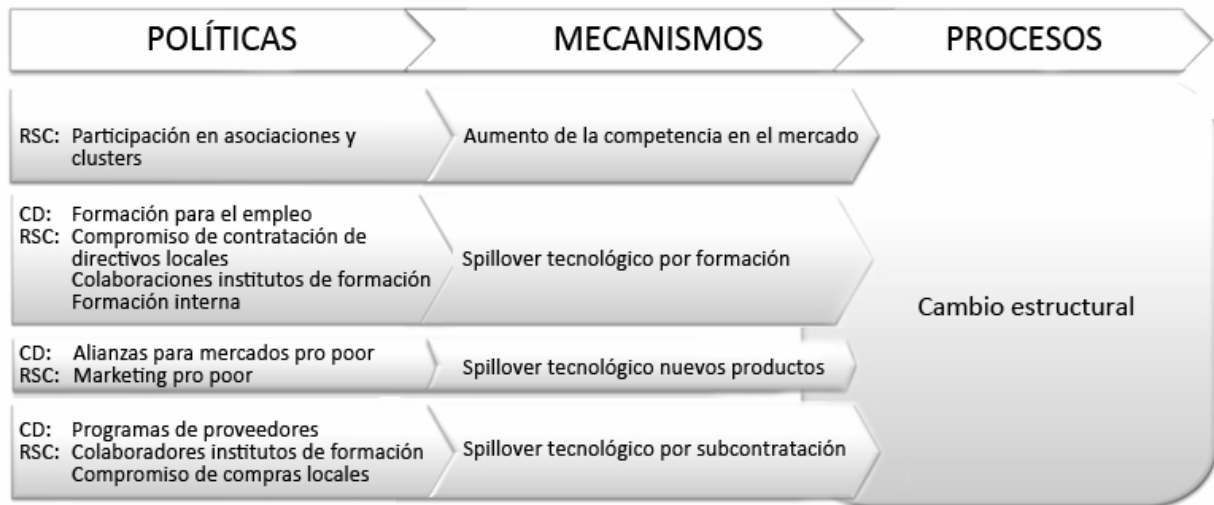
pro desarrollo.

Gráfico 10. Políticas pro desarrollo



Políticas favorables al cambio estructural: así como determinadas características del país receptor de la IDE –como, por ejemplo, el nivel previo de cualificación del capital humano– o características de la empresa inversora –como, por ejemplo, la superioridad tecnológica– pueden favorecer mecanismos de cambio estructural y mejora de la productividad total de los factores. Determinadas políticas de los actores extranjeros –como, por ejemplo, la colaboración con institutos locales de formación profesional relacionados con la industria objeto de inversión– pueden también contribuir al cambio estructural aprovechando el empuje de la inversión extranjera. Este tipo de acciones, si bien son parte de una política nacional de educación y formación profesional, pueden ser apoyadas por empresas y gobiernos extranjeros en el marco de políticas de responsabilidad social corporativa (RSC) y de cooperación al desarrollo.

Gráfico 11. Políticas pro desarrollo para el cambio estructural



Políticas favorables a la mejora de la oferta de bienes públicos: el principal mecanismo de oferta de bienes públicos, la mejora de la capacidad redistributiva, tiene que ver con factores como la presión fiscal y la progresividad del gasto público. No obstante, cuando una empresa realiza aportaciones voluntarias a instituciones públicas del lugar de la inversión o presta servicios o construye infraestructuras que tienen una naturaleza de bien público, también contribuye a este proceso de desarrollo. En una medida mucho mayor, las políticas de cooperación contribuyen al refuerzo del sector público, por ejemplo con programas de asistencia técnica o con la financiación bonificada de infraestructuras públicas.

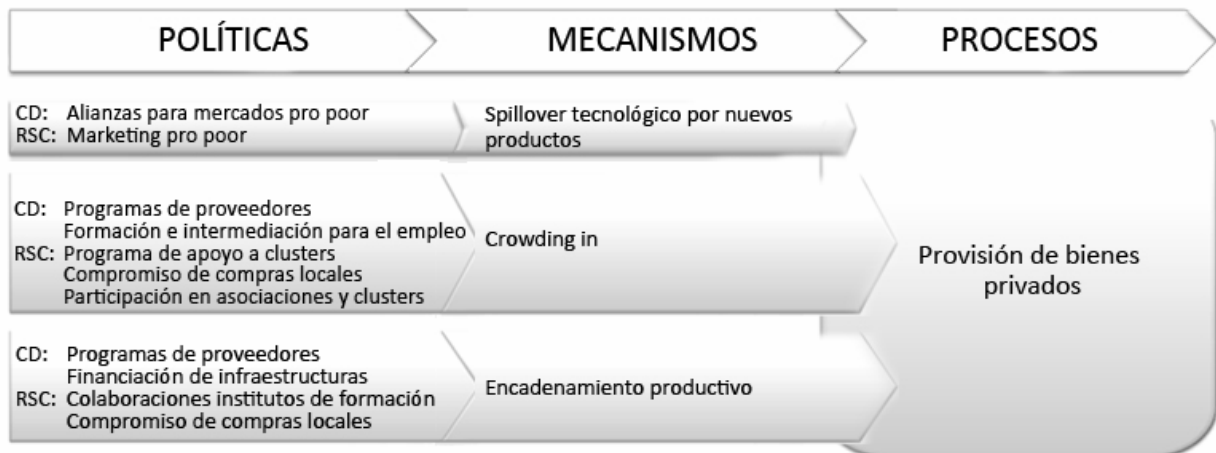
Gráfico 12. Políticas pro desarrollo para la mejora en la provisión de bienes públicos



Políticas favorables a la mejora de la oferta de bienes privados: la elección de proveedores de un inversor extranjero y el mayor o menor encadenamiento productivo con el tejido local puede depender de factores como la capacidad de aprovisionamiento local y el grado de apertura comercial de la economía pero también de una política de RSC de la compañía. Por otra parte, la cooperación internacional puede favorecer la

modificación de los factores pro desarrollo que afectan a este proceso, por ejemplo con los programas de desarrollo de proveedores.

Gráfico 13. Políticas pro desarrollo para la mejora en la provisión de bienes privados



Políticas favorables a la mejora de la estructura de empleo: el acceso de personal local a puestos directivos y técnicos de mayor cualificación puede ser también una política de recursos humanos de la propia empresa que se traduce en acciones de formación y promoción interna. La mejora de la empleabilidad de poblaciones desfavorecidas es un objetivo típico de la cooperación al desarrollo por su impacto en la reducción de la pobreza y puede concertarse con la acción de la empresa y de las autoridades nacionales.

Gráfico 14. Políticas pro desarrollo para la mejora en la estructura del empleo



SEGUNDA PARTE

(1) Concertación de estrategias de cooperación y de IDE

RECOMENDACIÓN 1: tomar en consideración el mapa de inversiones y las políticas de atracción de inversión extranjera del país socio a la hora de definir una estrategia de desarrollo en un país determinado.

Los procesos de desarrollo que puede desencadenar la IDE –como, por ejemplo, la mejora de la estructura laboral– son objetivos tradicionales de la política de desarrollo. Los factores que condicionan el desencadenamiento de los procesos de desarrollo son objetivos comunes a muchos proyectos y programas de ONG y agencias de cooperación. El capital humano, por ejemplo, entendido como el nivel educativo y de capacitación profesional de una comunidad, es un factor pro desarrollo de la IDE en el sentido de que favorece la cobertura de puestos técnicos y directivos con personal local por parte de la empresa internacional, así como externalidades tecnológicas y aumentos de los salarios. Esto, a su vez, contribuye a dos procesos de desarrollo como el cambio estructural de la economía y la mejora de la estructura laboral.

La política de desarrollo española se plantea entre sus objetivos en el ámbito de la educación el apoyo a sistemas educativos que faciliten a la población el acceso a actividades productivas y empleos dignos, y considera el acceso a un empleo y salario razonables una de las bases del crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

Por consiguiente, cuando el capital humano u otro factor pro desarrollo forme parte de los objetivos de la cooperación española en un país determinado, a la hora de formular una estrategia de asociación e identificar prioridades geográficas, sectoriales y posibles socios, es interesante considerar como una oportunidad estratégica la llegada de inversión extranjera directa y sus posibles vínculos con la cooperación internacional.

La oportunidad estratégica para la cooperación está en la posibilidad de implicar en sus objetivos a actores no tradicionales con una gran capacidad económica y financiera. Esta aproximación a otros actores no tiene por qué dar lugar a redistribuciones geográficas y sectoriales de recursos significativos pero, cuando se demuestre su valor añadido, sí puede justificar una cierta flexibilidad para actuar en determinados contextos donde se dan las condiciones para la concertación. Este tipo de actuaciones están aún más justificadas cuando estas iniciativas tienen carácter piloto y buscan por tanto un efecto demostración sobre

la concertación de actores y la coherencia para el desarrollo.

A continuación se enumeran algunos de los objetivos específicos que forman parte de las prioridades sectoriales del III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que podrían reforzarse con la concurrencia de la IDE pro desarrollo, previa concertación con los actores privados:

- Desarrollo Rural OE 2: fomentar los sistemas de producción sostenibles y el apoyo a los pequeños productores.
- Agua y Saneamiento OE2: mejorar y ampliar, de modo eficiente y equitativo, los servicios de agua y saneamiento como elementos indispensables de la habitabilidad básica prestando especial atención a grupos vulnerables y a las políticas de higiene.
- Educación OE 4: contribuir al eslabonamiento y flexibilidad del sistema educativo, de forma que éste pueda proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acceso a actividades productivas y a un empleo digno.
- Sostenibilidad Ambiental OE4: promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible, la conservación de los ecosistemas y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo.
- Crecimiento económico OE 3: apoyar e incentivar políticas públicas que impulsen la creación de empleo y aprovechen y desarrollen las capacidades emprendedoras, en especial, en colectivos en situación de vulnerabilidad.
- Crecimiento económico OE 4: apoyar una mejor inserción de los países socios en la economía internacional, mediante la promoción de las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, los procesos de integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa responsable.

La oportunidad de aprovechar los flujos de IDE como un apoyo a los objetivos de la cooperación española es especialmente clara cuando la IDE es de origen español y viene apoyada por otras administraciones de la acción exterior española, llamadas a ser coherentes con la política de desarrollo, y cuando la propia estrategia de desarrollo del país socio, incluye entre sus ejes la atracción de esa determinada inversión.

RECOMENDACIÓN 2: adoptar el enfoque inversión pro desarrollo en la valoración de propuestas de alianza público privada en la cooperación española.

La cooperación española se propone para el período 2009-2012 la puesta en marcha de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) de manera

gradual, empezando por experiencias piloto y por la definición de los propios criterios para la identificación y valoración de APPD coherentes con el conjunto de la política de desarrollo.

El enfoque de la inversión pro desarrollo ofrece un marco conceptual para la evaluación *ex ante* de una propuesta de alianza cuando la contraparte privada sea una empresa inversora extranjera. Los procesos, mecanismos y factores pueden configurar una lista de comprobación para el análisis de los distintos impactos en el desarrollo local que puede tener una inversión empresarial en función no sólo de las características del proyecto empresarial, sino también del entorno donde se establece la empresa.

Un análisis de este tipo puede tener tres aplicaciones:

- (1) Ayudar a entender todas las contribuciones que una inversión puede hacer al desarrollo más allá del encaje concreto en una estrategia sectorial de la cooperación española.
- (2) Evitar la asociación a proyectos empresariales con claros riesgos de desencadenar mecanismos anti desarrollo.
- (3) Identificar factores pro desarrollo en torno a la inversión que deben ser reforzados por la alianza público privada para asegurar una mayor contribución de la inversión al desarrollo.

RECOMENDACIÓN 3: incorporar el enfoque inversión pro desarrollo a los requisitos de elegibilidad de proyectos en las políticas de apoyo a la empresa española en países en desarrollo.

Si bien las acciones de apoyo a la empresa española en el exterior no tienen objetivos específicos de desarrollo, por el principio de coherencia para el desarrollo, todas las políticas de la administración pública que afectan a los países en desarrollo deben ser informadas por los principios y objetivos de la Ley de cooperación internacional.

La política de apoyo a la internacionalización de la empresa –liderada por el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio y articulada mediante instrumentos y organismos como FAD, FEV, ICO o CESCE– es una de las que están llamadas a ser coherentes con el desarrollo y puede nutrirse de las siguientes aplicaciones del enfoque de la inversión pro desarrollo:

- (a) Ayudar a entender la incidencia que un proyecto empresarial español puede tener en un país en desarrollo.

- (b) Evitar la financiación de proyectos empresariales con claros riesgos de desencadenar mecanismos anti desarrollo, a no ser que incorporen medidas correctoras.
- (c) Identificar estrategias de desarrollo con las que pueden alinearse los proyectos empresariales para mayor sostenibilidad de la propia inversión empresarial.

La aplicación de las recomendaciones 2 y 3 servirían de respuesta a una de las demandas que el sector de las ONG ha trasladado al Congreso y al Senado con motivo de la tramitación de las leyes FIEM y FOMPRODE, referida al “establecimiento de mecanismos públicos de control, seguimiento, evaluación independiente *ex ante* y *ex post* para todos y cada uno de los proyectos financiados mediante Ayuda Oficial al Desarrollo”.

(2) Acciones de fomento de la inversión pro desarrollo desde la CE

RECOMENDACIÓN 4: promover acciones de cooperación que tengan por objetivo la promoción de factores pro desarrollo en el entorno de la inversión extranjera.

Muchas de las acciones que forman parte de la cartera de proyectos de la cooperación incidirán sobre posibles factores pro desarrollo de la inversión en la medida en que se programen en zonas y sectores donde existe una recepción de IDE. Si bien las posibilidades de intervención en este sentido son múltiples, a continuación se recomiendan a modo de ejemplo algunas de las fórmulas que ya tienen cierto rodaje en la cooperación internacional y que han sido invocadas en los estudios de caso en los que se asienta este trabajo:

- Programas de desarrollo de proveedores: los programas de desarrollo de proveedores tienen por objetivo reforzar la capacidad de aprovisionamiento local que es un factor que condiciona el encadenamiento productivo, los *spillover* tecnológicos, la creación de empleo indirecto y la atracción de nuevas inversiones complementarias (*crowding in*). Estos programas auspiciados en algunos países por el PNUD y basados en el enfoque de las cadenas de valor pueden combinar distintos instrumentos como la formación profesional, la difusión de modelos de calidad, la financiación del emprendimiento y las líneas de crédito comercial, apoyos todos ellos necesarios para que muchas empresas del tejido productivo local puedan reunir los requisitos que imponen las grandes empresas multinacionales.
- Fomento de negocios para la base de la pirámide: la base de la pirámide socioeconómica es ese segmento mayoritario de la población mundial que vive con proporciones mínimas de la renta mundial. A pesar de su escaso poder adquisitivo, su peso demográfico es tal que desarrollar un negocio de éxito

para ese *target* puede resultar interesante para cualquier empresa. Es por esto que el marketing para la base de la pirámide desarrolla productos, sistemas de distribución y precios que permitan acceder a esta amplia capa de la población. Este tipo de marketing puede ser objeto de apoyo por parte de la cooperación cuando permite mejorar el acceso de la población más pobre a bienes y servicios dirigidos a satisfacer necesidades básicas, como por ejemplo, agua, alimentación, vivienda, etc.

- Programas de cadenas de valor y negocios inclusivos: el enfoque de las cadenas de valor que inspira los programas de desarrollo proveedores sirve para conceptualizar negocios inclusivos en un sentido mucho más amplio. Se considera un negocio inclusivo aquel que incluye a la población más desfavorecida en los distintos tramos del valor añadido del negocio, no sólo en el aprovisionamiento de bienes y servicios. Estos programas persiguen la participación de los más pobres en las rentas provenientes de los recursos naturales, los recursos humanos, la tecnología, la financiación, el conocimiento, las relaciones, etc., mediante el empoderamiento de los más pobres y su participación en la gestión de toda la cadena de valor. Las actividades de estos programas pueden consistir en formación, microfinanciación, construcción de capacidades, etc.
- Programas de formación e intermediación para el empleo: el apoyo a la formación profesional y a los servicios públicos de empleo puede reforzar el factor capital humano que condiciona la incidencia de la IDE en la mejora de la estructura laboral mediante la cobertura de empleos cualificados con personal local y el aumento de los salarios reales. Además, facilita los *spillovers* tecnológicos mediante la rotación entre empresas del sector y la aparición de nuevas actividades complementarias. Este tipo de programas los pueden ejecutar socios tradicionales de la cooperación como los servicios públicos de empleo, los centros de enseñanza reglada, las escuelas profesionales, o los sindicatos pero serán especialmente efectivos cuando estén concertados con los empleadores privados, entre ellos los inversores extranjeros en actividades intensivas en mano de obra.
- Programas de apoyo a *clusters* y asociaciones empresariales: como complemento o sustituto de los programas anteriores, en zonas indicadas para la concentración de una determinada industria, se hará especialmente interesante el apoyo a asociaciones que agrupen empresas e instituciones públicas relacionados con dicha industria y que trabajen conjuntamente por asegurar una ventaja competitiva de la región, basada en las economías externas de escala. Las inversiones extranjeras que han sido atraídas a un país en desarrollo por un determinado factor productivo –por ejemplo, mano de obra o recursos naturales baratos– pueden tener un limitado efecto en el

desarrollo porque no generan otros vínculos con el tejido económico. La idea de *cluster* pretende precisamente superar esa debilidad y favorecer la atracción y retención de la industria mediante el establecimiento de muchos pequeños vínculos con proveedores de distinto tipo: clientes, empleados, reguladores, instituciones de apoyo a la industria, universidades, etc. El apoyo a este tipo de iniciativas puede combinar medidas de desarrollo de proveedores y de formación e intermediación para el empleo y extenderlas al desarrollo de actividades complementarias y de capacidades especializadas del sector público.

- Financiación de infraestructuras públicas: las inversiones con un uso intensivo del suelo y de los recursos naturales, como el turismo o las extractivas, pueden tener un efecto negativo en el desarrollo si no están enmarcadas en un plan de ordenación del territorio que incluya dotaciones de infraestructuras de transporte, electricidad o agua y saneamiento. Este puede ser el caso también de las inversiones intensivas en empleo que provocan un efecto arrabalización. A esto hay que añadir que las infraestructuras de transporte son un factor que favorece el encadenamiento productivo. Teniendo en cuenta que muchas inversiones privadas deben acometer trabajos de infraestructuras para asegurar la viabilidad de sus propias inversiones, la financiación de infraestructuras públicas en concertación con las grandes inversiones puede responder no sólo a una necesidad para la población local, sino también a una oportunidad para sumar recursos públicos y privados a la provisión de bienes públicos. Este instrumento viene a reforzar un mecanismo de *crowding in* público por el cual el propio gobierno local, con la expectativa de mayores ingresos fiscales, intenta atraer y estabilizar inversiones privadas con inversiones públicas. El FAD y los préstamos de las instituciones financieras internacionales son instrumentos de la cooperación al desarrollo pensados para la financiación de infraestructuras públicas que debidamente orientados pueden favorecer la inversión pro desarrollo.
- Asistencia técnica a gobiernos: los distintos factores pro desarrollo del marco institucional en el que se produce la inversión –legislación laboral y medioambiental, gobernanza y transparencia o sistema fiscal– pueden ser mejorados mediante asistencia técnica en los distintos niveles y ramas del gobierno. Los programas de asistencia técnica son parte de la cartera de proyectos de todos los marcos de asociación pero pueden ser enfocados a la inversión pro desarrollo si se concentran en los factores anteriores e incluyen entre sus objetivos el aprovechamiento de las oportunidades de la inversión exterior. Así pues, ante la inversión extractiva y turística, intensivas en recursos naturales, deberán fortalecerse las capacidades de las autoridades urbanísticas y medioambientales para asegurar una incidencia positiva en la

provisión de bienes públicos, y ante la inversión en manufacturas y agroindustria, intensivas en empleo, deberá fortalecerse la capacidad de los institutos de empleo y los centros de formación profesional, para asegurar su contribución a la mejora de la estructura laboral.

RECOMENDACIÓN 5: divulgar el enfoque de la inversión pro desarrollo entre empresas y administraciones públicas competentes mediante acciones de sensibilización, formación y asesoría.

Existe un enorme potencial en las administraciones públicas españolas con responsabilidad en la internacionalización de la empresa para aplicar la integración de las políticas pro desarrollo en los enfoques de actuación de las empresas. La cooperación española, por el mandato que le concede el Plan Director y por su propia cultura, debe llevar a cabo las acciones necesarias tanto de sensibilización, como de formación y asesoría para que estos principios sean tenidos en cuenta.

De esta manera, dentro de las funciones de la cooperación española, deberían incluirse las de sensibilizar y formar a otras administraciones públicas españolas responsables de la internacionalización de la empresa sobre el interés de incluir cláusulas pro-desarrollo en las subvenciones y créditos de apoyo a la empresa.

Más aún, acciones de sensibilización, formación y asesoría promovidas por la cooperación española podrían difundir los conocimientos sobre los procesos de desarrollo entre las propias empresas, de forma que se fortalezcan sus capacidades para la buena inserción en los mercados de los países en desarrollo y a la vez contribuyan de forma más decisiva al desarrollo y la reducción de la pobreza.

Por otra parte, la propia cooperación española, si bien conoce las dinámicas de desarrollo y tiene la metodología y los recursos para incidir en ellas mediante la asociación con los países en desarrollo y la promoción de programas de cooperación en coordinación con actores como ONGD, no tiene tanta experiencia en la coordinación con empresas y en las dinámicas de desarrollo basadas en la iniciativa privada. Por ello, sería interesante también que la propia cooperación refuerce mediante formación y asistencia técnica sus capacidades para implicar a la empresa en la política de desarrollo.

RECOMENDACIÓN 6: fomentar en las empresas españolas la IDE responsable, mediante la adopción de estándares de RSC relevantes que aseguren la incidencia en los factores pro desarrollo en el entorno de sus propias inversiones.

La contratación con proveedores locales, la cobertura de puestos directivos con

personal local o el diálogo con grupos de interés, son a la vez factores y mecanismos del modelo de inversión pro desarrollo y compromisos estandarizados en referentes de RSC como, por ejemplo, el *Global Reporting Initiative*.⁶ Por ello, la IDE pro desarrollo puede concebirse como la inversión extranjera responsable, basada en la propia voluntad de la empresa y reforzada por los propios beneficios que reporta a la empresa una acción responsable con el medio, sus empleados, sus proveedores y la comunidad donde se inserta.

Dicho esto, teniendo en cuenta el estado incipiente de la RSC en general, y en particular en los países en desarrollo, sería pertinente el apoyo público para la adopción de estándares de RSC adaptados a las zonas y sectores de interés para la política de desarrollo mediante las siguientes acciones:

- La inclusión de memorias de RSC en los requisitos formales de los procedimientos de contratación de la administración pública.
- La difusión del estándar de *reporting* GRI para rendir cuentas del desempeño social de la empresa.
- La difusión de normas de calidad en responsabilidad social como, por ejemplo, la SA 8000 y la incipiente ISO 26000 entre las empresas inversoras.
- La aplicación de las normas a escala local, con compromisos y memorias referidas exclusivamente a las operaciones de la empresa en su ubicación concreta en un país en desarrollo.
- La incorporación a las normas de referentes sectoriales de especial relevancia para los países en desarrollo.
- La introducción en la gestión de la RSC en países en desarrollo el concepto de alineamiento con las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

RECOMENDACIÓN 7: promover alianzas público privadas con empresas inversoras dirigidas a la promoción de factores pro desarrollo mediante un proceso en tres etapas: diagnóstico participativo – concertación – alianza.

Las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo son definidas por el IIIPDCE como un acuerdo entre, al menos, una empresa y una organización del sistema público de cooperación para la consecución de objetivos de desarrollo y con una serie de requerimientos de estrecha colaboración:

⁶ *Global Reporting Initiative* (GRI) es una institución independiente creada en 1997 como un proyecto conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la organización CERES (*Coalition for Environmental Responsible Economies*) con el fin de aumentar la calidad de la elaboración de las memorias de sostenibilidad, hasta equipararlas con los informes financieros en cuanto a comparabilidad, rigor, credibilidad, periodicidad y verificabilidad.

- Motivaciones comunes.
- Expectativas e intereses claros.
- Aportación de recursos de ambas partes.
- Mecanismos formales de toma de decisión.
- Garantías de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Identificación y asunción conjunta de riesgos.

Teniendo en cuenta que algunos de los factores pro desarrollo dependen de las decisiones de la propia empresa, otros tienen que ver con las capacidades del sector público y otros con las de la sociedad local, la manera más efectiva de asegurar un impacto de la IDE favorable al desarrollo sería emplear el impulso político y financiero de la cooperación para asociar a todos los actores en una alianza público-privada para el desarrollo, enfocada a aprovechar las oportunidades de la IDE y prevenir sus amenazas. De hecho, cualquiera de las medidas de fomento de la IDE pro desarrollo anteriormente enunciadas aparentarían una mayor viabilidad si fueran puestas en marcha con la participación de actores públicos y privados en un esquema de alianza, compartiendo objetivos y riesgos, beneficios y costes.

El modelo IDE pro desarrollo se puede aplicar para la identificación de proyectos de desarrollo bajo la fórmula de APPD con participación de una empresa inversora. Ahora bien, asociaciones de tal complejidad tendrán unos costes de transacción tales, que solo serán justificables para objetivos especialmente ambiciosos. Por otra parte, una ligazón tan estrecha entre actores tan diversos será más fácil de conseguir, si antes se ha recorrido un camino de acercamiento. El enfoque IDE y D puede aplicarse a un acercamiento multiactor que derive en una APPD siguiendo los siguientes pasos:

- (1) Diagnóstico participativo: las relaciones entre factores, mecanismos y procesos pro desarrollo pueden servir de guión para un diálogo sobre los impactos de la IDE en el desarrollo y sus causas. Centrar el diálogo sobre una lista de factores pro desarrollo, internos y externos a la propia inversión, puede facilitar la participación de la empresa que habitualmente es reticente a someter su negocio central al examen y debate de todo tipo de actores.
- (2) Concertación de estrategias: el diagnóstico y el propio clima de diálogo multiactor facilitarán la adaptación de las estrategias de los distintos actores hacia el objetivo común de mejorar el impacto de la IDE en el desarrollo, dejando en manos de cada actor los factores sobre los que tiene más capacidad de decisión.

- (3) Alianza: determinadas acciones de fomento de la IDE pro desarrollo, por su especial complejidad y envergadura, justificarán el establecimiento de una Alianza Público Privada para el Desarrollo. La empresa con un interés claro en el desarrollo local valorará especialmente la oportunidad de adquirir conocimientos del acervo de la cooperación e incidir en los procesos de desarrollo que inciden a su vez en el éxito de su negocio.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre IDE y el desarrollo son numerosas y complejas

La IDE juega un papel fundamental en el desarrollo por ser una de las principales fuentes de financiación de inversiones con el alcance suficiente para transformar la estructura productiva del país o, cuanto menos, empujarla hacia ella. Esto es especialmente claro en el caso del proceso de cambio estructural, ya que la modificación del patrón productivo se explica por una asignación más eficiente de los recursos y/o la difusión de tecnología, pero lo es en general para el conjunto de los procesos.

Es importante señalar que el valor de las inversiones extranjeras no estará determinado tanto por el sector al que se dirijan –manufactureras frente a agrícolas, por ejemplo– sino por la capacidad de las mismas de aportar innovación o aprovechar las oportunidades que el país no desarrolla por falta de financiación o de capacidad de gestión. Dependiendo del tipo de actividad, las potencialidades de los aumentos de productividad o de ulteriores innovaciones varían, así como las potencialidades del país por ser aprovechadas. Existirán tipos de actividad económica donde una mayor inversión no lleve aparejado una transformación productiva o un crecimiento inclusivo más que por su despliegue extensivo como, por ejemplo, absorbiendo mano de obra que cualitativamente pasará a ser más productiva tras su inclusión pero que no avanzará más allá de un punto inicial tras ser contratada. Otras inversiones, al contrario, mostrarán un mayor potencial por estar más cercanas a las potencialidades que el país receptor brinda o las oportunidades internacionales que se estén abriendo.

De la misma manera, algunos impactos positivos tendrán como contrapartida otros negativos. Raramente encontraremos inversiones que sólo desencadenen mecanismos y procesos pro desarrollo. A menudo, mecanismos perjudiciales entrarán en escena. La evaluación de la pertinencia de una inversión extranjera deberá apoyarse, en último término, sobre una valoración cualitativa que recurra para situarse a alguna estrategia coherente de desarrollo que pueda discriminar entre los efectos negativos soportables y los intolerables.

Por otra parte, los distintos efectos que una misma inversión pueda tener a lo largo del tiempo, harían necesario introducir análisis diacrónicos que aclaren la evolución de las distintas inversiones.

El modelo IDE y D introduce una serie de conceptos (mecanismos, factores y procesos) que clarifican el análisis de la IDE en términos de su impacto en el desarrollo: ante esta realidad compleja, y sin perjuicio de que este modelo de análisis pueda ampliarse, la propuesta teórica de este documento puede resultar muy útil para los actores implicados en una política de desarrollo por cuanto que ofrece un modelo de análisis de las inversiones en términos de su impacto en el desarrollo y, por tanto, es una base conceptual para aquellas propuestas de concertación de actores públicos e inversores privados internacionales.

El modelo IDE y D permite a los actores públicos y privados diseñar políticas de inversión responsable y favorable al desarrollo: al localizar las potencialidades y limitaciones intrínsecas a un tipo de inversión, esta propuesta de análisis permite a su vez proponer iniciativas tanto públicas como privadas con el objetivo de transformar las condiciones de partida (la dotación y naturaleza de factores o incluso la responsabilización sobre determinados mecanismos) para garantizar el mayor impacto posible sobre el desarrollo.

El enfoque IDE y D es, por tanto, un método de promoción de la inversión pro desarrollo para la cooperación por cuanto que permite identificar y evaluar programas de desarrollo centrados en las oportunidades de la inversión e incluso alianzas público privadas con participación de empresas transnacionales.

Igualmente, las propias empresas pueden hacer diagnóstico de su propio desempeño en el desarrollo local mediante el uso de este marco de análisis y, a partir de las debilidades detectadas, diseñar políticas de RSC que se basen y refuercen su propio negocio.

ANEXOS

Anexo 1. Factores de impacto en el desarrollo

Factores de recepción de la inversión

- Estructura económica
 - Competencia del mercado
 - Competitividad local
 - Capacidad de aprovisionamiento local
 - Tamaño del mercado interno
 - Apertura comercial
 - Capital humano
 - Demanda laboral
- Marco institucional
 - Requisitos de nacionalidad
 - Legislación laboral y medioambiental
 - Presión fiscal y progresividad del gasto público
 - Organización de la sociedad civil
 - Gobernanza y transparencia

Factores del proyecto de inversión

- Empleo
 - Política de formación
 - Política salarial
- Estrategia
 - Novedad de la inversión
 - Mercados objetivo
 - Producción básica/estratégica
 - Dependencia de activos locales
- Tecnologías
 - Intensidad en trabajo
 - Intensidad en bienes intermedios
 - Superioridad tecnológica
 - Limpieza de las tecnologías

Factores de equilibrio con otros objetivos de desarrollo

- Cobertura universal
- No competencia con poblaciones desfavorecidas por RR
- Política relaciones con la comunidad
- Política medioambiental

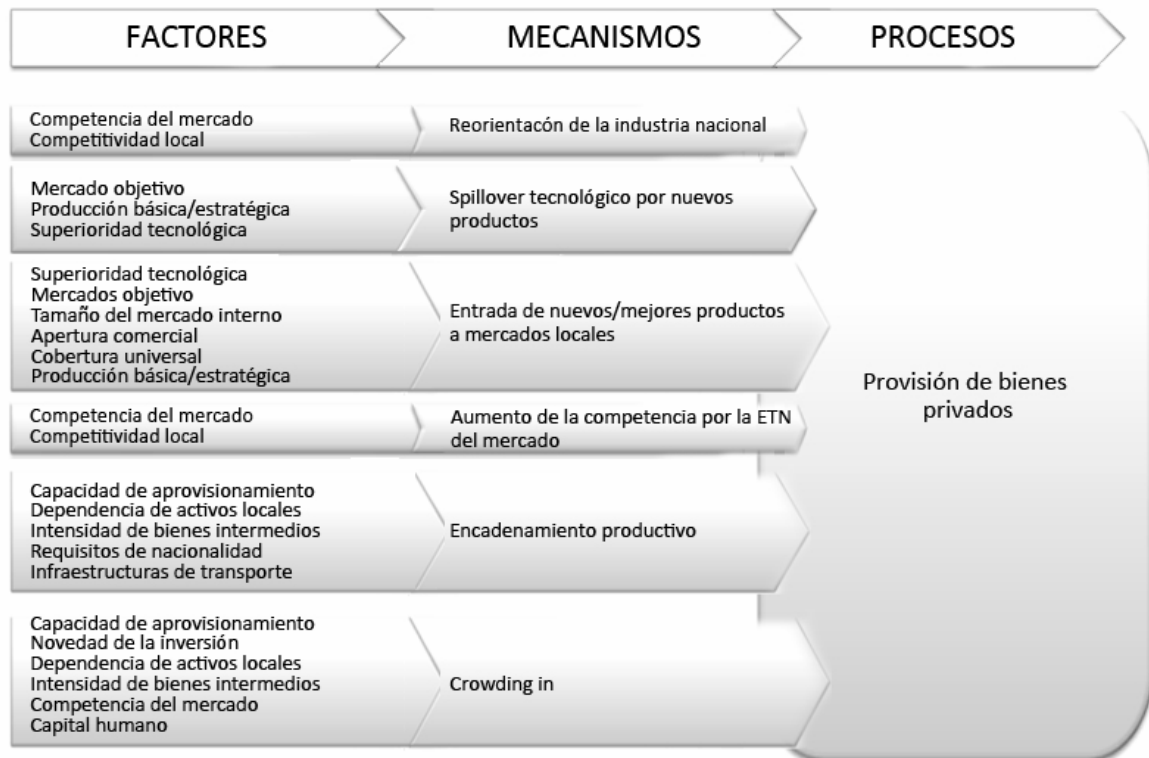
Anexo 2. Cambio estructural, factores pro desarrollo



Anexo 3. Provisión de bienes públicos, factores pro desarrollo



Anexo 4. Provisión de bienes privados, factores pro desarrollo



Anexo 5. Estructura del empleo, factores pro desarrollo

